DOSSIER

Educación y pobreza en América Latina

Simon Schwartzman

En los últimos años, la cuestión social, vista en el pasado fundamentalmente como un subtema de las cuestiones más generales del desarrollo económico, pasó a ocupar un lugar destacado tanto en la agenda de los gobiernos y de las organizaciones internacionales como en la opinión pública. En un principio, los temas de la pobreza, la desigualdad y la educación eran considerados sobre todo cuestiones relativas a los derechos humanos que debían ser enfrentadas por razones éticas y morales. Más recientemente, sin embargo, se hizo evidente que la pobreza, la desigualdad social y la ausencia de servicios básicos en el área de la educación y la salud son también importantes en relación con las dificultades que los países enfrentan para salir del círculo vicioso del subdesarrollo, ya que impiden que las personas hagan uso de sus talentos y competencias, limitando así la capacidad de los países de crear las instituciones necesarias para desarrollar políticas económicas y sociales adecuadas.[1]

SIMON SCHWARTZMAN
Estudió sociología, ciencia política y administración pública (Universidad Federal de Minas Gerais (1961). Maestría en sociología (FLACSO) y PhD. en ciencia política (Universidad de California, Berkeley, 1973). Presidente del Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad (IETS, Río de Janeiro). Presidente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 1994-1998). Director para Brasil del American Institute for Research (1999-2002). En los últimos trabajó en temas de educación, ciencia y tecnología y políticas sociales. Profesor de Ciencia Política y director científico del Núcleo de Pesquisas sobre Enseñanza Superior de la USP (1990-1994). Miembro de la Academia Brasileña de Ciencias.

La urgencia de las políticas sociales, tanto desde el punto de vista ético como desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo y también como respuesta a la movilización de la opinión pública, ha llevado a la creación de nuevos programas sociales o a intentos de revisión y reorientación de los programas preexistentes.[2] Estas nuevas iniciativas en el área social responden también al hecho de que los gobiernos no disponen de los recursos financieros necesarios para responder al creciente clamor de medidas en el área social, ni tampoco de las estructuras administrativas y técnicas necesarias para la implementación de políticas sociales más complejas. Por otra parte, estas iniciativas se encaran también desde la perspectiva de que el gasto social, aun cuando es significativo, tiende a ser poco eficiente y muchas veces está inadecuadamente orientado hacia los sectores sociales más favorecidos, como ocurre con el sistema de previsión social en el Brasil así como con la educación y la salud (Barros - Foguel, 2000; Fernandes *et al.*, 1998; Médici, 2002; Ministerio da Fazenda Secretaria de Política Econômica, 2003; Reis *et al.*, 2001).

Entre las políticas sociales, la educación ocupa una posición especial, no sólo en función de las teorías del capital humano que atribuyen a la educación un papel fundamental para el desarrollo económico, sino también para la constatación más reciente y muy bien documentada para el Brasil de que las diferencias educacionales son las principales determinantes de las diferencias de ingresos, oportunidades y condiciones de vida. A pesar del consenso que existe respecto de la importancia de la educación, existen muchas dudas sobre qué debe hacerse en esta área, tanto en lo que se refiere a la educación formal convencional, la escuela primaria y media como, sobre todo, a las otras modalidades como la educación preescolar, la educación de jóvenes y adultos, la educación permanente y el uso de las nuevas tecnologías para la transmisión de conocimientos; existe también mucha controversia respecto de qué hacer en relación con la educación superior (Baker, 2004; De Ferranti *et al.*, 2002; Husemann - Heikkinen, 2004; Schwartzman, 2004b).

En el presente artículo nos proponemos hacer una breve presentación de algunas de las características centrales de la educación brasileña en sus diversos niveles, acompañada de una discusión de las alternativas políticas que se proponen en relación con las mismas.[3] Aun cuando la situación del Brasil no sea la misma de muchos otros países latinoamericanos, las cuestiones son semejantes y los debates de política pública también giran en

torno a los mismos temas. Gran parte del debate tiene que ver con las diferencias de perspectiva entre los que se preocupan sobre todo por las cuestiones atinentes a la ampliación del acceso a la educación y aquellos otros que se preocupan más por las cuestiones de contenido y calidad de la educación proporcionada y recibida por los estudiantes. Aun cuando estas dos cuestiones sean importantes, la tesis de este artículo es que aunque las cuestiones de acceso ya deberían ser hoy secundarias, aún acaparan gran parte de la atención de las autoridades educativas y de la opinión pública, en tanto que las cuestiones de contenido y de calidad, más serias y difíciles de enfrentar, no ocupan la atención que merecen.

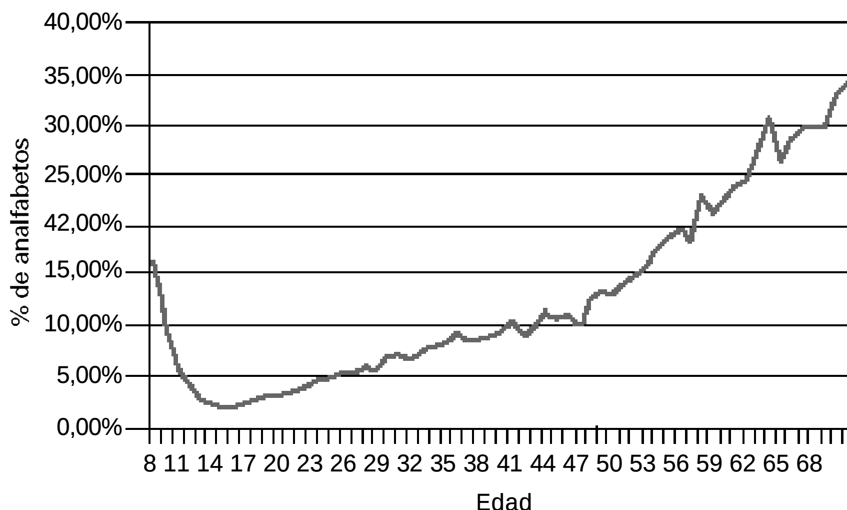
I. Analfabetismo

No saber leer ni escribir es la forma extrema de carencia educacional y la alfabetización del adulto ha ocupado un lugar de gran importancia en la política educativa del gobierno de Luis Inácio Lula da Silva. Ideológicamente, es posible remontar la preocupación por el analfabetismo a las teorías pedagógicas y políticas de Paulo Freire, que en la década del 60 trató de asociar la enseñanza de la lengua escrita al proceso de toma de conciencia de los derechos sociales y políticos de la población carenciada (Fletcher, 1970; Freire, 1970). En los años 70 y 80, durante el gobierno militar, el tema del analfabetismo en el Brasil fue objeto de una gran campaña nacional, el Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que buscaba movilizar las comunidades locales para erradicar, a través de cursos intensivos inspirados también en la metodología de Paulo Freire, el analfabetismo adulto en el país (Fletcher, 1983a, 1983b).

No existen evaluaciones sistemáticas de estos esfuerzos, pero la conclusión de los especialistas que se han dedicado al tema es que los resultados de estas campañas no son muy significativos, sobre todo por el hecho de que la mayoría de los adultos que pasaron por estos programas no llega a incorporar la lectura y la escritura a su vida cotidiana (Abadzi, 1994, 2003; Paiva, 1987). La expansión de la educación básica en los últimos años hizo del analfabetismo extremo un programa de importancia decreciente, localizado en las poblaciones más viejas y residentes en las regiones más pobres del país. Para el año 2003 se estimaba que en Brasil había aproximadamente unos 14,3 millones de personas entre 7 y 70 años que no sabían leer y

escribir.[4] De éstas, 5,2 millones tenían más de 50 años y 5,2 millones vivían en áreas rurales. En el campo, el 44,8 % de los residentes entre 50 y 70 años eran analfabetos; en las áreas urbanas, solamente el 5,5 % de personas entre los 7 y 50 años de edad lo eran. Muchos de los analfabetos jóvenes son niños entre 7 y 8 años de edad. En las áreas urbanas, el analfabetismo para la población entre 10 y 15 años no llega al 2 %. Estos datos demuestran que el analfabetismo en el Brasil está asociado, sobre todo, a la baja escolaridad de las poblaciones más viejas y también a situaciones de pobreza, típicas de las áreas rurales, un problema que no puede ser resuelto con simples campañas de movilización y cursos de algunos meses de duración. Es un problema real, pero ya no es más un problema central de la educación brasileña y requiere de una política adecuadamente diferenciada para poder tener algún éxito.

GRÁFICO 1
Brasil. Porcentaje de analfabetos por edad



Fuente: PNAD 2003.

II. Educación básica[5]

Hacia el final de la década de los 90, Brasil consiguió completar el acceso de casi todos los niños a la escuela, sobre todo el segmento entre los 7 y los 14 años de edad. Con esto, la cuestión del acceso a la escuela en este nivel dejó

de ser prioritaria y los datos preliminares del Censo Escolar de 2005 divulgados por el Ministerio de Educación indicaban por primera vez en la historia del país una reducción en el número absoluto de estudiantes matriculados en la educación básica. Todavía no hay informaciones suficientes para explicar tal reducción, pero ella puede estar asociada tanto a la reducción en la tasa de natalidad, bastante acentuada en los últimos años, como a la mejora en el flujo de los estudiantes a través de los grados escolares.

En el pasado, se sostenía que los principales problemas de la educación básica brasileña eran la falta de escuelas y las altas tasas de deserción escolar causadas por la necesidad de las familias de que sus hijos trabajaran. Para estimular la presencia de los niños en la escuela, los gobiernos brasileños vienen desarrollando desde la década de los 90 un amplio programa de subsidios a las familias de bajos ingresos, condicionado a que los hijos en edad escolar efectivamente frecuenten las escuelas. Este programa, denominado inicialmente Bolsa Escuela (beca escuela), fue ampliado e incluido en un programa más amplio de Bolsa Familia (beca familia), que según las estadísticas más recientes, incluye a 7,5 millones de familias que reciben un subsidio mensual de hasta 95 reales (cerca de 35 dólares), con recursos ya previstos para atender a 11 millones de familias en 2006 (*O Globo*, 2005). Este programa cuenta con apoyo financiero del Banco Mundial y ha sido elogiado por fuentes como *The Economist* como un nuevo tipo de programa social, denominado *conditional cash transfer*, del cual también formaría parte el programa "Oportunidades" de México (Bourguignon *et al.*, 2003; *The Economist*, 2005).

Mi propio análisis del programa Bolsa Familia, hecho a partir de los datos de la PNAD de 2003, así como la revisión de las evaluaciones existentes, hacen que me sienta optimista en relación con su impacto sobre la educación (Cardoso - Souza, 2003; Castro, 1999; Rocha, 2000; Schwartzman, 2005c; World Bank, 2002). Como la casi totalidad de los niños entre 7 y 14 años de edad en el Brasil van a la escuela, dar o no dar un subsidio a las familias para que envíen a los hijos a la escuela es prácticamente irrelevante desde este punto de vista. Para los grupos de ingresos más bajos existe alguna diferencia. Los datos de 2003 indicaban que el 91,4 % de los niños de familias del decil de ingresos inferior que no recibían beca frecuentaban la escuela, en tanto que entre los que recibían beca era el 99,1 %. Para el conjunto, la diferencia no llega al 0,3 %. La ausencia de la escuela ocurre, sobre todo, a los 7 y 8 años de edad, cuando el niño se matricula tardíamente o, después de

los 13 años de edad, cuando el nivel de deserción ya comienza a tornarse más significativo. Pero la mayoría de las becas son entregadas a familias de niños entre 8 y 13 años.[6] Las estadísticas no sustentan la hipótesis de que es la necesidad de trabajar la que aleja al niño de la escuela: lo más probable es que la abandone por no poder seguir el ritmo de las clases, víctima de un proceso de exclusión que afecta sobre todo a los niños de origen social más humilde. Y como las becas solo son entregadas a familias de niños que están en la escuela, es probable que no sea la beca la que lleva al niño a la escuela, sino que es la presencia en la escuela lo que garantiza la beca para los que ya están allí.

Los problemas fundamentales de la educación básica en el Brasil no son la ausencia de la escuela o que los niños no vayan a la escuela por que necesitan trabajar, sino las elevadas tasas de reprobación y repetición y la mala calidad de la educación, que afectan sobre todo a las segmentos de menores ingresos. Según datos de la PNAD de 2003, había 31 millones de personas matriculadas en la educación básica del Brasil contra cerca de 23 millones de personas entre 7 y 14 años de edad, una tasa de matrícula de 120 %. Eso significa que si el flujo fuese normal, los recursos por estudiante aumentarían en un 20 %. Pero el desperdicio de los recursos no es el único problema. Al verse forzado a repetir de grado por falta de aprovechamiento, el estudiante difícilmente aprende más: más bien va a sentirse alienado de la vida escolar y terminará por abandonar la escuela al inicio de la adolescencia sin obtener jamás la calificación mínima de este nivel. Para corregir este problema, algunos estados en el Brasil, como San Pablo, desarrollaron políticas de promoción social o automática de los estudiantes. A partir de estas medidas, el flujo escolar mejoró, pero en muchos casos surgió la idea de que no era tan importante evaluar si los estudiantes realmente estaban aprendiendo. Al omitirse este aspecto, los sistemas de promoción automática cayeron en desprestigio (Franco, 2004; Gomes, 2005).

La mala calidad de la educación brasileña y sus efectos particularmente perniciosos sobre los segmentos de menores ingresos viene siendo constatada por una serie de evaluaciones nacionales e internacionales. El Brasil posee un Sistema de Evaluación de Educación Básica (SAEB) que tomó como referencia al *National Assessment of Educational Progress* de los Estados Unidos (NAEP), que mide periódicamente, por muestreo, el desempeño de los estudiantes en el cuarto y octavo grado de la educación fundamental y en el tercer año de la educación media; y el Brasil ha participado también de

comparaciones internacionales, como el estudio PISA, implementado por la OCDE. Según un análisis del SAEB para el año 2001 publicado por el Ministerio de Educación en 2003, de los alumnos que frecuentan el cuarto grado de la educación fundamental, el 22 % no había desarrollado habilidades de lectura compatibles con este nivel de escolaridad, y el 37 % tenía algunas competencias pero en un nivel inferior al deseado. Según el informe, ambos grupos de estudiantes, que totalizan el 59 % de la matrícula al final del primer ciclo de 4 años de educación fundamental, presentan niveles de educación considerados “críticos” o “muy críticos” (INEP, 2003; Schwartzman, 2004a). Analizados los resultados en su conjunto, se concluye que la mayoría de los estudiantes de las escuelas públicas brasileñas no alcanza los patrones mínimos de desempeño requeridos para los diferentes niveles (Oliveira, 2005). En la evaluación de la OCDE de 2001, el 23 % de una muestra brasileña de jóvenes estudiantes de 15 años tiene un desempeño inferior al nivel mínimo y sólo el 3 % alcanza el nivel más alto de 5 comparado con 19 % de los jóvenes de Finlandia y el 10 % de la media de la OCDE en este nivel más alto. Los resultados de Chile, México y Argentina son igualmente malos, y el Perú, con el 54 % por debajo del mínimo, es el peor resultado de todos (OECD, 2001, 2003).

¿Cómo explicar estos resultados y qué políticas pueden ser adoptadas para mejorarlos? Los análisis estadísticos hechos a partir de los resultado del SAEB y del estudio comparado PISA no dejan lugar a duda en cuanto a que el principal correlato del mal desempeño de los niños en la escuela es el nivel socioeconómico de su familia y, en el caso del Brasil, también su origen étnico (Albernaz *et al.*, 2002; Soares, 2005; Soares *et al.*, 2001). La escuela y el docente también hacen a la diferencia. En general, las escuelas particulares tienen un desempeño mejor que el de las escuelas públicas: estudiantes de las escuelas de mayores recursos revelan un mejor desempeño y profesores formados en carreras superiores producen mejores resultados que los profesores que sólo tienen el nivel medio (Barbosa - Fernandes, 2001; Oliveira - Schwartzman, 2002).

Las políticas más comunes que fueron intentadas o propuestas a partir de esta constatación son otorgar a las escuelas más dinero y equipamiento, mejorar los salarios y la formación de los profesores y transferir dinero a las familias de bajos ingresos como es el caso de los programas tipo Bolsa Escola. De hecho, sería muy importante tener más dinero, sobre todo para permitir que las escuelas puedan funcionar en turno completo de por lo

menos seis horas diarias, en lugar de las tres o cuatro que es el patrón de la gran mayoría de las escuelas públicas brasileñas hoy en día. Si la escuela no tiene condiciones mínimas de funcionamiento, los recursos materiales adicionales son muy importantes; pero a partir de cierto nivel, los recursos materiales no parecen hacer mucha diferencia. Y a pesar de que existe la evidencia de que los profesores con formación de nivel superior obtienen mejores resultados que los profesores formados solamente en el nivel medio, no existe evidencia de que los cursos de capacitación o la obtención de títulos académicos por parte de los profesores ya establecidos tengan algún impacto. En cuanto a los programas de Bolsa Escola, ya vimos que pueden tener algún efecto, bastante marginal, sobre la asistencia de los alumnos a la escuela, pero no existe ninguna indicación de que ello ayude a mejorar el desempeño de los estudiantes beneficiados.

Existen dos políticas que podrían tener un impacto muy significativo sobre la calidad de la educación básica, pero que como son controvertidas no integran la agenda de reformas de educación de Brasil ni de la mayoría de los países de la región. La primera es la adopción de prácticas pedagógicas basadas en el método fónico del aprendizaje de la lectura y escritura para los niveles iniciales. En el Brasil, como en la mayoría de los países de América Latina, todavía predomina el llamado "método constructivista" que, combinado con la mala calidad de formación de los profesores y el capital cultural limitado que la mayoría de los escolares trae de su ambiente, lleva al gran fracaso educacional revelado por SAEB y PISA. Existen propuestas alternativas en favor de métodos pedagógicos más estructurados y apropiados en cuanto a material didáctico de calidad, elaborados a partir de la evidencia internacional ya acumulada al respecto, pero ellas encuentran mucha dificultad para superar las ideologías pedagógicas que impregnan el ambiente educativo (Comissão de Educação e Cultura, 2003; Oliveira, 2002).

La superioridad de las escuelas privadas sobre las públicas, aun con respecto a alumnos en condiciones sociales similares, plantea el tema del rol de la autonomía gerencial y el compromiso de los dirigentes escolares con el resultado de sus alumnos, que normalmente termina diluido en las escuelas públicas. ¿Qué debe hacerse, entonces, para lograr que la escuela conceda prioridad a sus resultados pedagógicos y esté en condiciones de perfeccionar y modificar sus procedimientos para atender a este fin? El primer paso es la evaluación externa a partir de la cual será posible devolver a las escuelas las

informaciones sobre su desempeño en forma comparada; luego, involucrar a los padres y a la comunidad local en la discusión acerca del desempeño de la escuela y en el apoyo a sus proyectos de cambio; y, al mismo tiempo, dar al director de la escuela la necesaria autonomía y los incentivos adecuados para que busque el mejor desempeño posible para sus alumnos.

Algunos estados brasileños como San Pablo y Minas Gerais desarrollaron sistemas de evaluación del desempeño escolar por escuela. En Paraná, el gobierno anterior, más allá de la evaluación, había creado un “boletín de escuela” que debía ser utilizado para implementar un programa de movilización de las escuelas y padres en favor de la calidad, experiencia que fue abandonada por el gobierno actual. En relación con el funcionamiento de las escuelas, es necesario experimentar con otras modalidades de organización de las redes escolares, tornándolas más independientes de las formalidades burocráticas de las secretarías estatales y municipales de educación. Existe toda una gama de posibilidades, desde las *charter schools* y sistemas de *vouchers* para los estudiantes en los Estados Unidos hasta los sistemas de autonomía e incentivos al desempeño escolar adoptado en Chile, que deben ser entendidas y evaluadas mejor (Carnoy - McEwan; Gauri - Vawda, 2003; Murnane - Levy, 1996; OECD, 2004; Peterson - Hassel, 1998). El Brasil tiene algunas experiencias limitadas en cuanto a reforzar la competencia de los directores de escuela concediéndoles más responsabilidad y autonomía, como es el caso en Bahía y en Minas Gerais, pero el tema encuentra una fuerte resistencia y no ha recibido la atención necesaria.

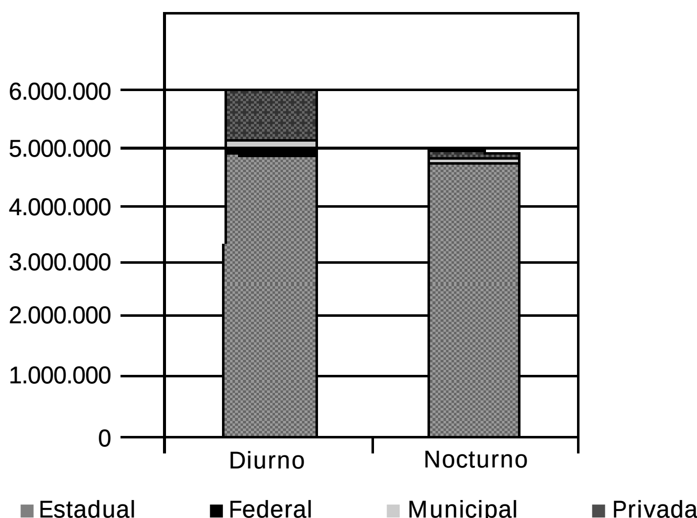
III. Educación media

La educación media creció en el Brasil de forma acelerada en la década de los 90, pero aún está lejos de aproximarse a la cobertura casi universal que tiene en otros países de América Latina. Según el censo escolar de 2004, había 9,5 millones de estudiantes matriculados en el nivel medio, lo que comparado con la población estimada en 10,5 millones para las edades de 15 a 17 da una tasa de matrícula bruta cercana al 90 %. Sin embargo, a causa del gran número de estudiantes con una edad superior a la normal, la tasa neta de matrícula es solamente del 44 %.

En el pasado, la enseñanza media en el Brasil era dominada por escuelas particulares y un número restringido de escuelas públicas de buena cali-

dad y bastante selectivas. Hoy, la enseñanza media ya es predominantemente pública, la mitad de las clases en las escuelas públicas se dictan de noche, el 45 % de los alumnos supera la edad correspondiente. El 50 % trabaja y la mayoría de las antiguas escuelas públicas ya no tienen la calidad y el prestigio de antes. Según datos del PNAD 2003, solamente el 44 % de la población entre 15 y 17 años estaba matriculada en la enseñanza media, con un 36 % en el nivel inferior, un 17 % ya sin estudiar y los demás en diferentes situaciones.

GRÁFICO 2
Matrículas en la enseñanza media, 2004

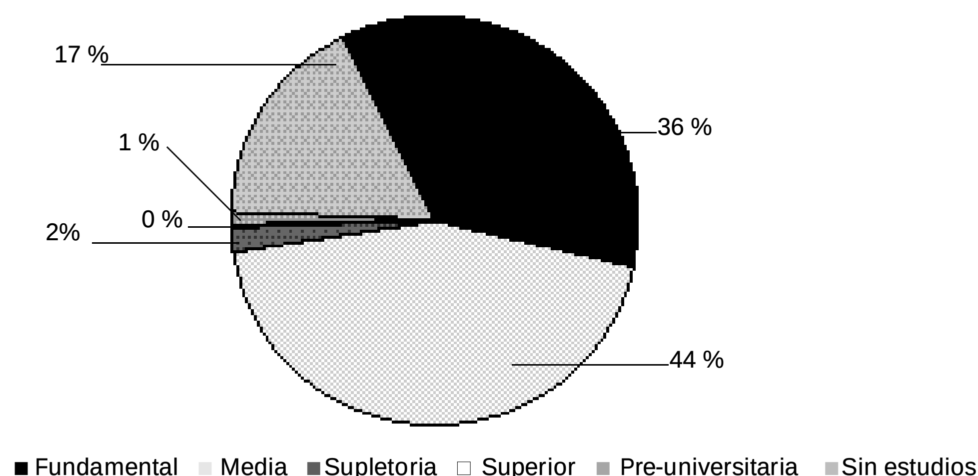


Fuente: Censo Escolar, 2004

Existe un consenso generalizado en cuanto a que la enseñanza media, así como la enseñanza en la escuela fundamental de 4to. a 8vo. año tiende a ser impartida en forma burocrática y repetitiva, y que está basada en la memorización y acumulación enciclopédica de informaciones de poca relevancia para la vida de los estudiantes. Una de las razones es que la enseñanza media está en gran parte orientada hacia el entrenamiento de los estudiantes para pasar los exámenes de admisión de las universidades públicas,

exámenes que también tienden a ser de naturaleza enciclopédica, sobre todo en las carreras más disputadas como la medicina, el derecho y las ciencias de la ingeniería. Algunas escuelas privadas consiguen entrenar a los estudiantes para esto y ganan prestigio por su capacidad de lograr que sus alumnos sean aprobados en los exámenes de admisión. La gran mayoría sigue el mismo modelo pedagógico pero sin obtener los mismos resultados. La otra razón es la mala formación o, mismo, la inexistencia de profesores de nivel medio por la pérdida de competitividad de la carrera docente en relación a otras carreras del nivel superior.

GRÁFICO 3
Situación de los jóvenes de 15 a 17 años



Fuente: PNAD 2003.

Los resultados de PISA y de SAEB para los alumnos de nivel medio, así como del Examen Nacional de Enseñanza Media, el ENEM (Castro - Tiezzi, 2005), confirman el mismo cuadro en cuanto a la dificultad de la mayoría de los estudiantes que concluyen la enseñanza media en comprender lo que leen y hacer uso de este entendimiento, un cuadro que es tanto más grave cuanto más pobre y menos educada es la familia de origen del estudiante.

Dos tipos de políticas han sido propuestas para la enseñanza media, con escasos resultados. La primera persiguió el objetivo de eliminar el carácter rígido, burocrático y anticuado de los cursos, al transformar los antiguos currículos obligatorios en parámetros curriculares amplios y flexibles (Brasil, Ministério da Educação, 1998; Mello, 1999). La dificultad reside en que las escuelas y profesores normalmente no tienen condiciones para hacer uso de la flexibilidad de manera adecuada, y frecuentemente los currículos adoptados acaban por ser despojados del poco contenido empírico e intelectual que poseen (Krawczyk, 2003; Ribas, 2005). Esta libertad escolar también es dificultada por la tendencia del Legislativo a imponer la enseñanza obligatoria de determinadas disciplinas, como por ejemplo, recientemente, el español y la filosofía, que las escuelas se ven obligadas a incluir en sus programas.

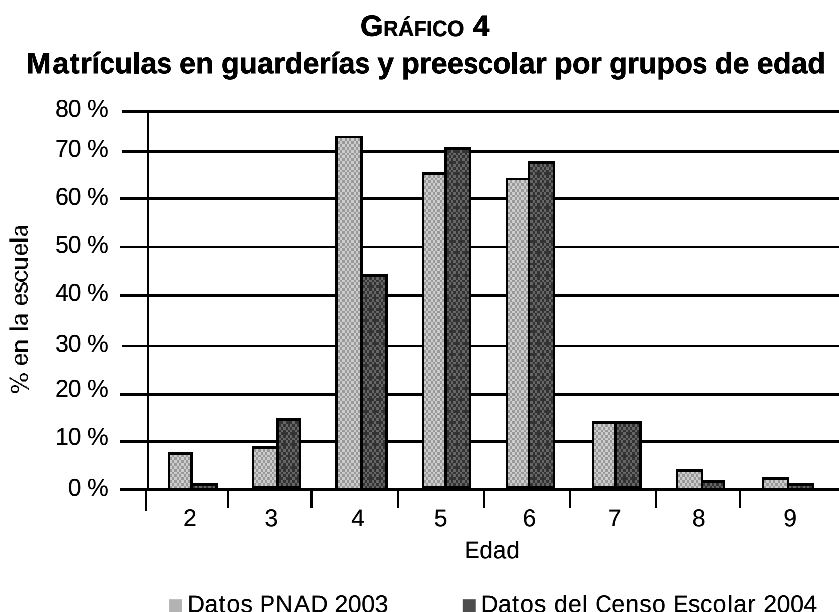
El otro intento consiste en tratar de desarrollar la enseñanza técnica y profesional en el nivel medio. El propio término "enseñanza media", adoptado en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Brasileña de 1996 en sustitución de la antigua "enseñanza secundaria", expresa la intención de combinar la formación técnica y profesional con la formación más académica. Entre tanto, fue abandonada la exigencia de que las escuelas de nivel medio fueran obligadas a proporcionar educación técnica después de algunos años, y el Brasil nunca consiguió desarrollar un sistema de educación técnica diferenciado y de dimensiones significativas. El gobierno federal mantiene una pequeña red de escuelas técnicas federales bien financiadas y consideradas de calidad, pero por eso mismo disputadas por jóvenes de clase media y alta como preparación para los estudios universitarios; el Estado de San Pablo tiene un sistema propio de educación técnica de nivel medio y existen cursos técnicos proporcionados por instituciones patronales como el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial. Algunos países latinoamericanos, como Chile y Perú, desarrollaron sistemas bastante amplios de enseñanza técnica de nivel medio, pero la experiencia parece indicar que estos sistemas acaban por transformarse en una especie de sistema escolar de segunda clase para estudiantes que no consiguen seguir los cursos más tradicionales y académicos, de mayor prestigio y que abren la oportunidad de ingreso a las universidades. Parece claro, hoy, que la enseñanza de nivel medio debe concentrarse en la formación general de los estudiantes y que la formación técnica debe ser considerada un nicho importante, pero que depende de condiciones especiales para producir buenos resultados como, sobre todo, vínculos fuertes con el

sector productivo y empresarial, y no puede sustituir al primero (Castro, 2005a; Schwartzman, 2005a).

IV. Educación preescolar

Con el fin de expandir la educación fundamental, y siendo la expansión de la enseñanza media una responsabilidad de los gobiernos estaduales, los municipios brasileños iniciaron una expansión acelerada de la educación preescolar para niños de entre 4 y 6 años de edad, y existe una demanda bastante fuerte para que la educación inicial de 0 a 3 años también reciba financiamiento público. Los datos de matriculados en guarderías infantiles y en el nivel preescolar del PNAD 2003 y del Censo Escolar de 2004 difieren, particularmente en relación con los infantes de 4 años de edad. Sea cual fuere la explicación de estas diferencias, ambos datos confirman que más del 60 % de los infantes de 5 y 6 años de edad asisten al nivel preescolar, y que existe un número residual importante que sigue permaneciendo en este nivel cuando ya deberían estar en primer grado.

GRÁFICO 4
Matrículas en guarderías y preescolar por grupos de edad



Fuentes: PNAD 2003 y Censo Escolar 2004.

Para las madres que necesitan trabajar, tener un lugar donde dejar a sus hijos pequeños es una necesidad. Desde el punto de vista del infante, existe una literatura creciente que muestra que cuanto más temprano el niño comienza a adquirir vocabulario, informaciones y las habilidades que preceden al aprendizaje de la lectura y de la escritura, mejor será su desempeño posterior, tanto en la vida escolar como en la vida en general (Cunha *et al.*, 2005). El mejor lugar para iniciar eso es la familia. Para infantes muy pequeños, no hay nada que sustituya la relación afectiva, el contacto permanente y el estímulo que viene de los padres. Tener una guardería donde la madre puede dejar al infante mientras trabaja es mejor que dejarlo abandonado, pero sus efectos emocionales y educacionales pueden ser muy problemáticos. A partir de los cuatro años, una buena experiencia escolar puede ser importante, pero la simple ampliación de pre-escuelas, sin un contenido pedagógico apropiado, difícilmente tendrá el mismo efecto. En el Brasil, la expansión descontrolada de la pre-escuela y de la guardería ha sido defendida en términos de supuestos beneficios pedagógicos y educativos que traerían, sin que exista, sin embargo, ninguna evaluación y ningún esfuerzo sistemático en ver si estos establecimientos, en su mayoría municipales, están efectivamente haciendo lo que deberían hacer como instituciones de enseñanza.

V. Educación de jóvenes y adultos y programas de aceleración de aprendizaje

Para los jóvenes que se atrasan en sus estudios o que abandonan la escuela antes de concluir la educación básica o media, existen programas que buscan prepararlos en forma acelerada, recuperar el tiempo perdido y completar la escolaridad mínima cada vez más exigida por el mercado de trabajo. La experiencia muestra que cuando están bien estructurados, los programas de aceleración de aprendizaje pueden dar buenos resultados (Oliveira, 2005). En relación con la educación de jóvenes y adultos que ya no asisten a la escuela, el riesgo que se presenta es que el proceso educativo se transforme en un simple procedimiento burocrático que redunda, finalmente, en el otorgamiento de un título formal al joven, sin la formación y la adquisición de los conocimientos correspondientes. Este riesgo es tanto mayor en la medida en que no hay patrones nacionales o, mismo, estaduales,

que sirvan de referencia para definir lo que los estudiantes deben estudiar y necesitan demostrar que saben para obtener el título. Por eso, a pesar de que el mercado de trabajo requiere un título formal, los alumnos que se gradúan a través de los programas de educación de jóvenes y adultos corren el riesgo de ser estigmatizados (Gomes - Carnielli, 2003).

En resumen, tanto las políticas de aceleración de aprendizaje como los programas de educación de jóvenes y adultos son importantes para corregir las deficiencias de la educación regular y merecen recibir las inversiones necesarias en materia de recursos y de atención, pero no resuelven el problema fundamental, que es el de mejorar la calidad de la educación básica.

VI. Educación superior

El Brasil tiene tasas relativamente bajas de matrícula en la educación superior y los temas de la expansión del sistema y de equidad de acceso han dominado la pauta de las políticas propuestas por el presente gobierno para el sector. Una característica peculiar del sistema brasileño es la fuerte presencia de instituciones privadas que hoy absorben más del 70 % de la matrícula, lo que también ha sido objeto de preocupación.

Dos razones principales explican esta situación. Por una parte, el crecimiento extremadamente lento de la educación media hasta hace poco tiempo atrás limitó el universo de nuevos candidatos para la enseñanza superior; por el otro, la existencia de procesos selectivos de admisión de estudiantes en las instituciones públicas limitó aún más su crecimiento, abriendo espacio para la expansión del sector privado. En este sentido, el Brasil se ha manejado de manera diferente a países como la Argentina o México, que impulsan políticas de acceso amplio a las universidades públicas y no abren un espacio tan importante para la expansión del sector privado. El costo por estudiante en las universidades públicas brasileñas es bastante alto, varias veces superior al de cualquier otro país de América Latina y similar a los patrones de muchos países más desarrollados. Este alto costo se explica por la existencia de un gran contingente de profesores contratados como funcionarios públicos y que trabajan en régimen de tiempo completo y también por la falta de evaluaciones adecuadas de costo-beneficio en la asignación de partidas federales a las universidades.

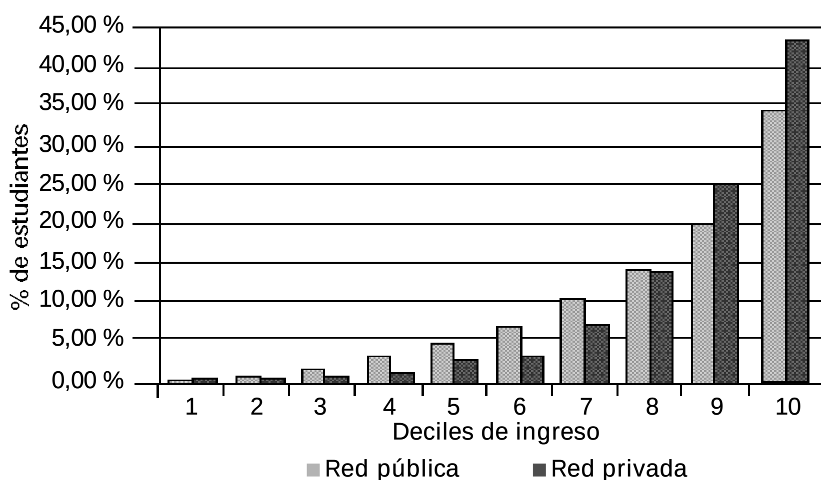
Existen dos diagnósticos que no necesariamente son conflictivos pero sí, ideológicamente opuestos entre sí en cuanto a la visión de los problemas de la educación superior brasileña. El primero señala que el Brasil posee un sistema de enseñanza superior cerrado, elitista, con espacio demasiado amplio para intereses privados y que esto debería ser resuelto con una política deliberada de expansión de las matrículas en el sector público y severas restricciones al sector privado. Esta es la visión que ha predominado en el gobierno de Lula, que ha forzado a las universidades federales a abrir carreras nocturnas, ha impulsado por diversos medios políticos la institución de cupos raciales en las universidades y ha introducido restricciones al crecimiento del sector privado. A pesar de esto, el gobierno implantó un programa denominado "Universidad para todos", que consiste en inducir al sector privado a abrir vacantes gratuitas para estudiantes carenciados a cambio de exención de impuestos. Al mismo tiempo, el gobierno ha intentado transferir más recursos a las universidades públicas federales y a tal efecto, el proyecto de reforma de la enseñanza superior elaborado por el Ministerio de Educación prevé un aumento del porcentaje de recursos federales para la enseñanza superior en detrimento de otros niveles y un aumento general de los recursos para la educación superior.

El otro diagnóstico es que la universidad pública brasileña no tiene la calidad y el desempeño que debería tener en función de los recursos que recibe ni en relación con la formación de alto nivel, ni en la absorción de la demanda creciente de acceso a la enseñanza superior. Desde esta perspectiva, la mejora de la calidad y relevancia depende de la creación de un sistema apropiado de incentivos, basado en evaluaciones externas, autonomía de gestión interna de recursos y criterios de financiamiento público basados en indicadores explícitos de desempeño y contratos de gestión. La ampliación del acceso, para ser efectiva, requiere que el sistema de enseñanza superior se diversifique y abra espacio para instituciones proporcionando carreras cortas o largas, con énfasis más académico o más práctico, con mayor hincapié en la enseñanza o en la investigación, y adoptando diferentes formatos institucionales. El sector privado, en lugar de ser considerado una deformación, debe ser visto como un coadyuvante y socio importante, y estimulado a mejorar su calidad y desempeño. Para que esta diversificación ocurra, es necesario reducir al máximo los controles formales y burocráticos del gobierno sobre las instituciones de enseñanza, sustituyéndolas por sistemas de información y evaluación que estimulen la

competencia por resultados. Es necesario avanzar también en la reducción de regulación excesiva de las profesiones que estimula el credencialismo y separar la formación que se imparte en las instituciones de enseñanza del licenciamiento para el ejercicio de la profesión que, allí donde sea absolutamente necesario, debe ser responsabilidad de las asociaciones profesionales específicas (Castro - Schwartzman, 2005; Castro, 2005b; Durham, 2005). El llamado "Proceso de Bolonia", que viene desarrollándose en Europa y que prevé la adopción de un sistema de educación superior organizado en tres niveles –típicamente tres años de formación general o especializada, dos años de formación profesional y 3 a 4 años de formación avanzada–, es visto con mucho interés por algunos sectores en el Brasil, como un posible camino para la alcanzar la necesaria diferenciación y flexibilidad (Davidovitch, 2004).

En el pasado, gracias al financiamiento público, el tamaño limitado de las clases y la selección de estudiantes por exámenes rigurosos, muchas carreras superiores brasileñas consiguieron establecer patrones bastante razonables de desempeño. Esto también fue fomentado por el hecho de que la mayoría de sus alumnos provenía de familias de ingresos elevados que podían mantener a sus hijos en carreras diurnas de varios años de duración, totalmente financiadas por el sector público. En tanto que los estudiantes de familias menos pudientes y con educación media de peor calidad tenían que buscar carreras nocturnas que eran proporcionadas casi exclusivamente por el sector privado. Esta combinación perversa entre enseñanza pública y gratuita de elite y enseñanza privada y paga de masas ha comenzado recientemente a ser modificada, con la ampliación de carreras superiores nocturnas y de más fácil acceso en el sector público, sobre todo en universidades estaduales, y por el desarrollo creciente de instituciones privadas de mejor calidad que compiten por estudiantes de elevados ingresos y educación con las universidades públicas. La educación superior en el Brasil todavía es, en gran parte, un privilegio de estudiantes provenientes de los niveles más elevados de ingreso, aunque ya se puede observar que el sector público tiene proporcionalmente más estudiantes de ingresos bajos que el sector privado, con la proporción inversa verificándose en relación con los de mayores ingresos.

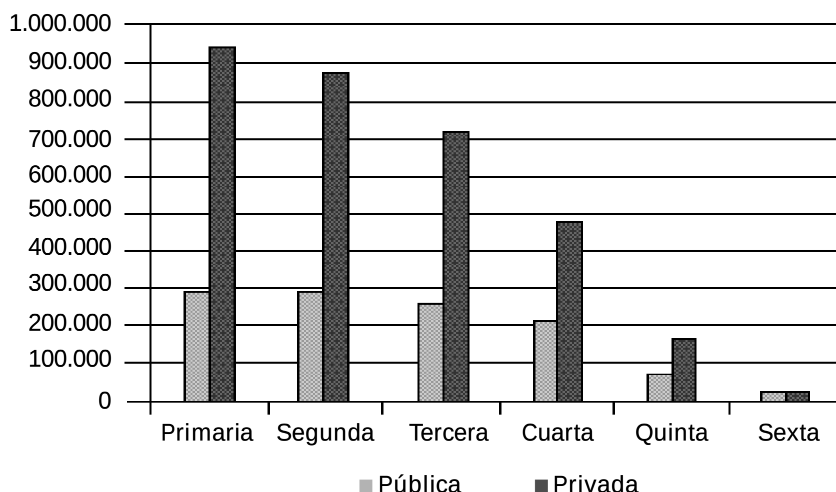
GRÁFICO 5
Estudiantes en el nivel superior por deciles de ingreso familiar



Fuente: PNAD 2003.

La enseñanza superior brasileña evoluciona, por lo tanto, rápidamente en dirección a un patrón que ya se observa en la enseñanza media, con un sector privado atendiendo a los estratos sociales más elevados y proporcionando una educación de mejor calidad y un sector público que a medida que va masificándose va perdiendo calidad. En cierto sentido es una evolución elogiable, brindándole al sector público la responsabilidad de atender a aquéllos que tienen menos recursos y haciendo que los más pudientes paguen por su educación. Existen, no obstante, dos problemas serios. El primero es que el sector privado difícilmente conseguirá desarrollar actividades de investigación y formación de alto nivel, más costosas y complejas, que requieren inversiones mayores y de largo plazo y cuyos resultados financieros son inciertos. El segundo es que al masificarse el sector público sin la necesaria transformación para atender a una población muy distinta a los estudiantes de elite del pasado, pierde la calidad que llegó a tener en muchos casos, frustrando así las aspiraciones de sus estudiantes, a un costo social cada vez más elevado, expresado en las altas tasas de deserción que se observan y que llegan aproximadamente a un 30 % entre el primer y cuarto año de estudio en el sector público, y a más del 50 % en el sector privado.

GRÁFICO 6
Matrículas en la enseñanza superior por año, sector público y privado



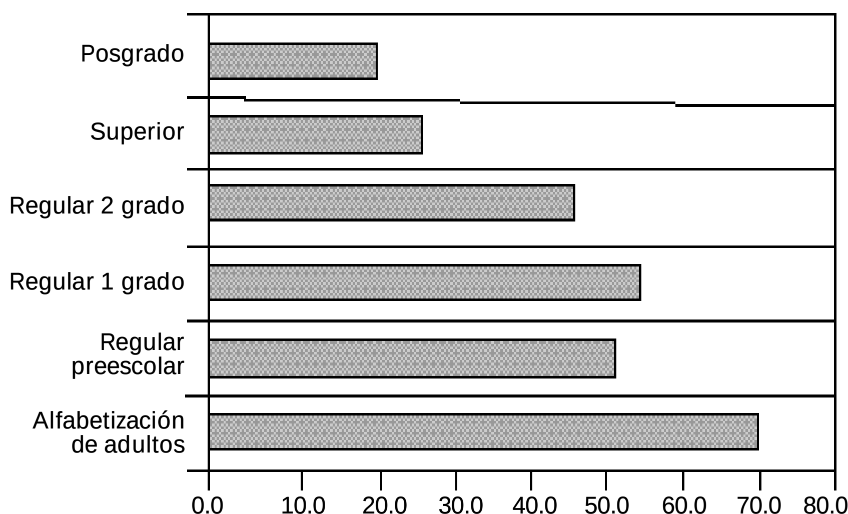
Fuente: PNAD 2003.

VII. Diferenciación cultural y discriminación

Las fuertes desigualdades sociales que existen en la educación brasileña se reflejan en las diferencias de “color”o “raza”, en la forma en que esta dimensión es medida de las encuestas de hogares y censos del Instituto Brasilero de Geografía y Estadística, así como en otras fuentes. En estas encuestas se pregunta a los encuestados por su “color” y “raza” y el resultado de esta auto-clasificación, según el PNAD 2003 es que el 52,1 % se declara “blanco”; el 41,4 %, “pardo”; el 5,9 %, “negro”; el 0,4 %, “amarillo u oriental”; y el 0,2 %, “indígena”. Existe un gran debate sobre estas categorías considerando, entre otras cosas, que sus límites son fluidos e imprecisos y que el término “pardo” no es utilizado por la población, y puede estar incluyendo tanto descendientes de los esclavos africanos como de indígenas (Schwartzman, 1999). A pesar de esto, los análisis estadísticos muestran que existen diferencias sociales importantes asociadas a esta clasificación que están fuertemente correlacionadas, pero que no se reducen totalmente a las diferencias de ingresos o educación (Silva, 2000; Silva - Hasenbalg, 1992; Telles, 2003).

En la educación, las desigualdades de acceso entre grupos de distinto color prácticamente desaparecieron en la educación básica y preescolar, pero todavía subsisten en la educación superior y de postgrado. En el extremo opuesto, los programas de alfabetización de adultos para poblaciones de bajos ingresos, son predominantemente ocupados por sectores de origen no blanco. A pesar de esta convergencia en el acceso a los años iniciales de la enseñanza formal, existe evidencia de que las desigualdades de desempeño persisten en el interior de los sistemas educativos (Albernaz *et al.*, 2002). Sin intentar ofrecer aquí una respuesta a un problema complejo y que trasciende la situación brasileña (Jencks - Phillips, 1998), es importante observar que políticas orientadas a mejorar el acceso a la educación en función de criterios de raza o color difícilmente reducirán, por sí mismas, los problemas que surgen en el interior de los sistemas educativos.

GRÁFICO 7
Proporción de estudiantes no blancos en distintos niveles de la educación



VIII. Financiamiento

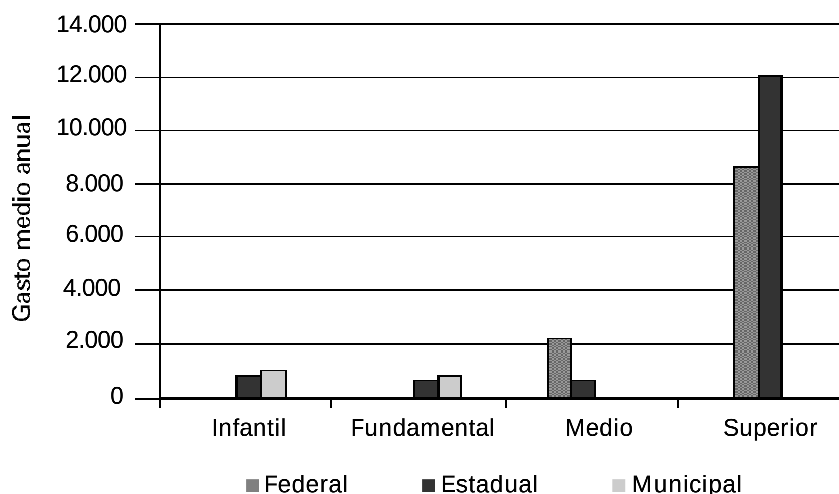
Según el Instituto de Estadísticas de la UNESCO, el sector público del Brasil gastó, en 1998/9, un 5,2 % del Producto Nacional Bruto en educación, porcentaje que cayó al 4,2 % en 2001/2. No fue posible verificar esta información en detalle. Un relevamiento hecho por el Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas (IPEA) indicaba hasta 1999 un aumento progresivo del gasto público en educación en las diversas esferas de gobierno, pasando de un total del 3,9 % del PIB en 1994 al 4,3 % en 1999. Según un documento reciente del Ministerio de Hacienda, los gastos federales en educación se mantuvieron en alrededor del 0,7 % del PIB entre 2001 y 2004, destinándose la mayor parte, cerca del 56 %, a la enseñanza superior (Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica, 2004). Según datos del IPEA de 1999, el sector federal gastó el 0,82 % del PBI en educación, en tanto que los gobiernos estaduales gastaron el 2,18 % y los municipios, el 1,9 %. Además, existe una contribución importante del sector privado, que puede añadir otro punto porcentual del PIB.

El gran peso de los gastos de los gobiernos estaduales se explica por el hecho de que ellos son responsables por el mantenimiento de casi todo el sistema de educación media del país, así como por una parte sustancial de la educación fundamental, de quinto a octavo año, y todavía mantienen redes importantes de educación superior. Los municipios, por su parte, tienen como principal responsabilidad la enseñanza fundamental de primero a cuarto año y, en medida creciente, la educación preescolar.

Las estimaciones que pueden efectuarse en este nivel de agregación están sujetas a importantes diferencias de criterios, metodológicas y disponibilidad de datos, y por eso deben ser tomadas sobre todo como indicadores de órdenes de magnitud. En términos comparados, el 4,2 % del producto bruto que el Brasil ha gastado en educación pública en 2002 es inferior al gasto en Finlandia (6,6 %), Francia (6,4 %) y México (5,3 %), semejante al que gasta Chile (4,2 %) e Italia (4,7 %) y superior al que gasta Argentina (3,3 %). Sería importante incrementar este porcentaje y aproximarse a los niveles de gastos de los países europeos, pero los grandes déficit en las cuentas públicas brasileñas en todos los niveles, combinados con las bajas tasas de crecimiento económico, no indican que un cambio de esta magnitud pueda ocurrir en el corto plazo.

Mientras que el volumen total de recursos no aumente, sería importante gastar mejor lo que se tiene. La distribución de recursos por estudiante muestra una gran discrepancia entre lo que se gasta en educación superior y lo que se gasta en los demás niveles educativos. Está claro que este gasto tan elevado en la educación pública superior solo es posible porque el tamaño del sector es todavía muy reducido, pero es evidente que cualquier cambio en la distribución relativa de estos recursos en favor de la educación básica sería bienvenido. Esto podría hacerse, en parte, mediante el arancelamiento de la enseñanza superior para los alumnos pudientes y, en parte, para mayor transferencia de recursos del gobierno federal a los estados más pobres, y con un aumento en el porcentaje de los recursos federales en educación en favor de programas que benefician la educación básica.

GRÁFICO 8
Gasto medio por alumno, por dependencia administrativa y nivel de estudios



Fuente: INEP. Valores en reales.

La Constitución brasileña requiere que el gobierno federal dedique el 18 % de sus recursos a la educación y los estados y municipios, el 25 %. En 1996, el gobierno introdujo una legislación creando el Fondo de

Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza y Valorización del Magisterio (FUNDEF), que transfiere el 15 % del 25 % de los recursos para educación de cada Estado y sus municipios en un fondo único, que es repartido entre gobiernos estaduales y municipales conforme al número de alumnos de las respectivas redes de enseñanza básica. El restante 10 % es destinado a la enseñanza media, preescolar y otras actividades educativas de los estados y municipios. La ley también prevé que será establecido un mínimo nacional de gastos por estudiante y por profesor y que el gobierno federal complementará los fondos estaduales con recursos propios cuando fuera necesario (Castro, 1998; Kolslinski, 2000). La evaluación general es que el FUNDEF realizó una contribución muy importante al racionalizar el uso de los recursos para la educación y concentrarlos allí donde son más necesarios en la educación fundamental del primero al octavo año. Fue posible, también, comenzar a fiscalizar la forma en la que los estados y municipios estaban utilizando los recursos destinados a la educación.

El gobierno de Lula tiene un proyecto para transformar el FUNDEF en un fondo mayor, el FUNDEB, que pasaría a atender también a la enseñanza media y preescolar, vinculando la totalidad de los recursos estaduales y municipales para la educación. Como la enseñanza fundamental ya incorpora la casi totalidad de la población de referencia, el objetivo ahora sería financiar la expansión del nivel preescolar y de la enseñanza media. Para que esto sea posible, forma parte del proyecto la propuesta de que el gobierno federal aumente sus transferencias de recursos al Fondo. La propuesta está siendo tramitada por el Congreso Nacional con buenas perspectivas de ser aprobada, bajo presión de los sindicatos del área de educación. Por el momento no se sabe, sin embargo, si el gobierno federal estará dispuesto o en condiciones de incrementar los recursos adicionales que serán necesarios.

IX. Conclusión

A pesar de las especificidades de las cuestiones de política educativa en los diferentes niveles, esta visión de conjunto y de las principales políticas que están siendo debatidas muestra cómo las demandas por la ampliación del sistema educativo por más partidas presupuestarias y más acceso predominan sobre todas las demás cuestiones y acaban condicionando las políticas de los

gobiernos. Existen buenas razones para esta demanda porque, de hecho, la educación brasileña, como la del resto en toda América Latina, necesita ser mejor financiada y brindar una mayor posibilidad de acceso y oportunidades a los que hasta ahora no consiguieron beneficiarse de ella. El problema es que, además de esta necesidad real, las demandas por más recursos y mayor participación pueden terminar por ocultar y relegar la necesidad de utilizar mejor los recursos existentes y rever prácticas y comportamientos comprobadamente ineficientes y discriminatorios, o ambas cosas. Es siempre más fácil y políticamente menos conflictivo, por ejemplo, pedir más partidas para las universidades públicas que comenzar a cobrar aranceles a los estudiantes o distribuir los recursos entre las universidades conforme a su productividad. Es más fácil defender mejores salarios para profesores y distribuir becas que modificar la formación de los profesores y las prácticas pedagógicas; es más fácil universalizar la educación preescolar que garantizar que todas los infantes de siete años de edad aprendan a leer y escribir en la escuela; y así sucesivamente.

A raíz de la creciente demanda educativa y las presiones por el aumento del gasto en este sector, es probable que el sistema continúe expandiéndose en América Latina, a costos cada vez mayores, en la medida en que los recursos existan o que se descuide el control sobre este gasto. Lo que es menos claro es si, siguiendo esta tendencia, los países y sus habitantes tendrán la educación que necesitan.

Notas

1. Las dificultades que crea la desigualdad social para el desarrollo son el tema central del *World Development Report* más reciente del Banco Mundial (World Bank, 2005).
2. Véase al respecto el capítulo sobre "las agendas de reforma", en Schwartzman, 2004c, pp. 191-196 y Schwartzman, 2005b.
3. Para una discusión más profunda de los diversos aspectos de la educación brasileña, ver Brock - Schwartzman, 2005.
4. Existen dos fuentes principales de datos estadísticos sobre la educación en el Brasil, las estadísticas producidas por el Ministerio de Educación a través de los censos escolares, y los datos de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), producidos anualmente por el Instituto Brasilero de Geografia y Estadística a partir de una muestra de cerca de cien mil hogares. En este texto, salvo observación en contrario, estaremos usando siempre los dados de la PNAD 2003.

5. En la clasificación utilizada en el Brasil, la educación básica incluye la educación fundamental, de 8 años, para niños entre 7 y 14 años; y la educación medida de 3 años de duración, para las edades de 15 a 17 años.
6. En este sentido, la focalización de estos programas desde el punto de vista del grupo de edad de los niños estaba totalmente equivocada, según los datos de 2003. La focalización era mejor desde el punto de vista del ingreso de las familias, aun cuando se observaron algunas distorsiones. El pequeño valor del auxilio, aun cuando significativo para las familias en situación de pobreza extrema, no conduce a una alteración significativa del patrón de distribución desigual de la renta en el país.

Referencias bibliográficas

Abadzi, H. (1994). *What we know about Acquisition of Adult Literacy: is there Hope?*, Washington, D.C., World Bank.

Abadzi, H. (2003). *Improving Adult Literacy Outcomes: Lessons from Cog - nitive research for developing countries*, Washington, D.C., World Bank.

Albernaz, Â., Ferreira, F. H. G., & Franco, C. (2002). *Qualidade e eqüidade na educação fundamental brasileira,* Río de Janeiro, Pontifícia Universidade Catolica do Río de Janeiro, Departamento de Economia.

Baker, D. (2004). *Inequality Across Societies: Families, Schools and Persis - ting Stratification* (1st ed.), Amsterdam London, JAI.

Barbosa, M. L. d. O. - Fernandes, C. (2001). “A escola brasileira faz diferença? Uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em Matemática dos alunos da 4a série”, en C. Franco (Ed.), *Promoção, ciclos e avaliação educacional* (pp. 155-172), Porto Alegre, Artmed.

Barros, R. P. d. - Foguel, M. N. (2000). “Focalização de gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil” en R. Henriques (Ed.), *Desigualdade e pobreza no Brasil* (pp. 719-739), Río de Janeiro, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Bourguignon, F - Ferreira, F. H. G. - Leite, P. G. (2003). “Conditional cash transfers, schooling, and child labor: micro-simulating Brazil’s Bolsa Escola program”, *World Bank Economic Review, 17*(2), 229-254.

Brasil Ministério da Educação (1998). *Parâmetros curriculares nacionais - ensino médio*, Brasília, Ministério da Educação.

Brock, C. - Schwartzman, S. (Eds.). (2005). *Os desafios da educação no Brasil,* Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Cardoso, E. - Souza, A. P. (2003). *The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil,* São Paulo, Departamento de Economia da Universidade de São Paulo.

Carnoy, M. - McEwan, P. (n.d.). *Does Privatization Improve Education? The Case of Chile's National Voucher Plan*, Stanford, CA.

Castro, C. d. M. (2005a). "Educação técnica, a crônica de um casamento turbulento", en C. Brock - Schwartzman (Eds.), *Os desafios da edu - cação no Brasil* (pp. 153-180), Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Castro, C. d. M. - Schwartzman, S. (2005). *Reforma da Educação Superior - Uma Visão Crítica,* Brasilia, FUNADESP.

Castro, J. A. d. (1998). "O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental", *Texto Para Discussão* (Vol. 604, pp. 1-46), Brasília, IPEA - Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.

Castro, M. H. d. M. (2005b). "Estado e mercado na regulação do ensino superior", en C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da edu - cação no Brasil* (pp. 197-240), Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Castro, M. H. G. d. - Tiezzi, S. (2005). "A reforma do ensino médio e a implantação do ENEM no Brasil", en C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 119-152). Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Castro, V. (1999). *Educational Policies for Reducing Poverty and the Exam - ple of the Brasilia Bolsa-Escola Educational Program,* Unpublished MA dissertation, Reading University.

Comissão de Educação e Cultura (2003). *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Relatório Final,* Brasilia, Câmara dos Deputados.

Cunha, F. - Heckman, J. J. - Lochner, L. - Masterov, D. V. (2005). Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, National Bureau of Economic Research, Inc.

Davidovitch, L. (Ed.). (2004). *Subsídios para uma reforma sobre a educação superior,* Río de Janeiro, Academia Brasileira de Ciências.

De Ferranti, D. M. - Perry, G. - Gill, I. - Guasch, J. L. - Schady, N. (2002). *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department.

Durham, E. R. (2005). Educação superior, pública e privada (1808-2000). In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 197-240), Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Fernandes, M. A. d. C. - Rocha, D. C. C. d. - Oliveira, M. M. S. d. - Ribeiro, J. A. C. - Aquino, L. M. C. d. (1998). Gasto social das três esferas de governo — 1995, *Texto para Discussão* (Vol. 598), Brasilia, IPEA.

Fletcher, P. R. (1970). *Paulo Freire and Concientizacion in Latin America*. Stanford, CA: Center for Latin American Studies.

Fletcher, P. R. (1983a). *Mass Education as a State Agency of Legitimation in Brazil*, Unpublished Ph. D., Stanford University, Stanford.

Fletcher, P. R. (1983b). *O MOBRAL e a alfabetização : a promessa, a experiência e alguma evidência dos seus resultados*. Stanford, CA, Jonsson Library of Government Documents Stanford University Libraries.

Franco, C. (2004). Ciclos e letramento na fase inicial do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação, 25*, 30-38.

Freire, P. (1970). *La educación como práctica de la libertad* (2. ed ed.), Santiago de Chile, ICIRA.

Gauri, V. - Vawda, A. (2003). *Vouchers for Basic Education in Developing countries: a Principal-agent Perspective*, Washington, D.C., World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team.

Gomes, C. A. - Carnielli, B. L. (2003). Expansão do ensino médio: temores sobre a educação de jovens e adultos. *Cadernos de Pesquisa, 119*, 47-69.

Gomes, C. A. C. (2005). Disseriação dscolar: alternativa para o sucesso? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 3*(46), 11-38.

Husemann, R. - Heikkinen, A. (2004). *Governance and Marketisation in Vocational and Continuing Education*. Frankfurt am Main, New York, Peter Lang.

INEP. (2003). Nível de leitura e matemática da maioria dos alunos é “crítico”. Retrieved 27 de abril, 2003, from http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/saeb/news03_02.htm

Jencks, C. - Phillips, M. (1998). *The Black-white Test Score Gap*. Washington, DC, Brookings Institution Press.

Kolslinski, M. C. (2000). *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF,* Unpublished dissertação de mestrado, Universidade de Campinas, Campinas.

Krawczyk, N. (2003). A escola média: um espaço sem consenso. *Cadernos de Pesquisa*(120), 169-202.

Médici, A. C. (2002). Los gastos en salud en las familias de Brasil. Algunas evidencias de su carácter regresivo, *Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washingtion, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Mello, G. N. d. (1999). *As diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*, Río de Janeiro, FGV.

Ministerio da Fazenda Secretaria de Política Econômica (2003). *Gasto Social do Governo Central, 2001-2002*, Brasilia, Ministério da Fazenda.

— (2004). *Orçamento social do governo federal - 2001 - 2004*. Brasília: Ministério da Fazenda.

Murnane, R. J. - Levy, F. (1996). *Teaching the new basic skills : principles for educating children to thrive in a changing economy*, New York, Free Press.

O Globo (2005, 9 outubro). Bolsa Família é a principal arma de Lula para a campanha da reeleição*, O Globo,* p. 4.

OECD (2001). *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*, París, OECD Programme for International Student Assessment.

— (2003). *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*, París, OECD Programme for International Student Assessment.

— (2004). *Reviews of national policies for education, Chile*. París, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Oliveira, J. B. A. (2002). Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo. *Ensaio, 10*(135), 161-200.

— (2005). Desigualdade e políticas compensatórias, en C. Brock - S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 53-90). Río de Janeiro, Nova Fronteira.

Oliveira, J. B. A. - Schwartzman, S. (2002). *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte, Alfa Educativa Editora.

Paiva, V. P. (1987). *Educação popular e educação de adultos* (4a ed.). São Paulo, Edições Loyola.

Peterson, P. E. - HASSEL, B. C. (1998). *Learning from school choice*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

Reis, C. O. O. - Ribeiro, J. A. C. - Piola, S. F. (2001). Financiamento das políticas sociais nos anos 1990: o caso do Ministério da Saúde, *Texto para Discussão*, Brasilia, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Ribas, D. M. L. (2005). A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas, *Revista Brasileira de Educação, 28*, 24-36.

Rocha, S. (2000). *Applying minimum income programs in Brazil: two cases studies, Belém and Belo Horizonte,* Río de Janeiro, IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Schwartzman, S. (1999). Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil, *Novos Estudos CEBRAP, 55*, 53-96.

— (2004a). Educação: a nova geração de reformas. In F. Giambiagi, J. A. d. Reis & A. Urani (Eds.), *Reformas no Brasil: balanço e agenda* (pp. 481-504), Río de Janeiro, Editora Nova Franteira.

— (2004b). Equity, quality and relevance in higher education in Brazil, *Anais da Academia Brasileira de Ciências, 26*(1), 173-188.

— (2004c). *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurium Editora.

— (2005a). *A expansão do ensino superior, a sociedade do conhecimento, e a educação tecnológica*, Río de Janeiro, IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

— (2005b). Brazil: globalization, poverty, and social inequity. In J. S. Tulchin & G. Bland (Eds.), *Getting Globalization Right - the dilemmas of inequality* (pp. 125-155), Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, Inc.

— (2005c). Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola, *Paper submitted to the Global Conference on Education Research in Developing Countries (Research for Results on Education), Global Development Network*, Prague, IETS - Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade.

SILVA, N. d. V. (2000). A research note on the cost of not being white in Brazil, *Studies in Comparative International Development, 35*(2) (Summer).

SILVA, N. d. V. - HASENBALG, C. A. (1992). *Relações raciais no Brasil contemporâneo*, Río de Janeiro, Rio Fundo Editora.

SOARES, J. F. (2005). Qualidade e eqüidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In C. Brock & S. Schwartzman (Eds.), *Os desafios da educação no Brasil* (pp. 91-110), Río de Janeiro, Nova Fronteira.

SOARES, J. F. - CÉSAR, C. C. - MAMBRINI, J. (2001). Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do SAEB de 1997. In C. Franco (Ed.), *Avaliação, ciclos e promoção na educacão*, Porto Alegre, Artmed.

TELLES, E. E. (2003). *Racismo à brasileira : uma nova perspectiva sociológica*, Río de Janeiro, Relume Dumará.

THE ECONOMIST. (2005) Povery in Latin America: new thinking about an old problem, *Sept 15*.

WORLD BANK, (2002). *Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs*. Washington, The World Bank, Human Development Sector Management Unit, Brazil Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office.

— (2005). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC, The World Bank.

RESUMEN

La pobreza, la desigualdad social y la ausencia de servicios básicos en el área de la educación y la salud son importantes en relación con las dificultades que los países enfrentan para salir del círculo vicioso del subdesarrollo, ya que impiden que las personas hagan uso de sus talentos y competencias, limitando así la capacidad de crear las instituciones necesarias para desarrollar políticas económicas y sociales adecuadas. A pesar de las especificidades de las

cuestiones de política educativa en los diferentes niveles, esta visión de conjunto y de las principales políticas que están siendo debatidas muestra cómo las demandas por la ampliación del sistema educativo por más partidas presupuestarias y más acceso predominan sobre todas las demás cuestiones y acaban condicionando las políticas de los gobiernos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXII - Nº 4 - Diciembre, 2005